



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**  
Procuradoria-Geral de Justiça

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO  
DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**

O **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição da República e pela Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, artigos 6º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8º, I, “n”, da Lei nº 11.697, de 13 de junho de 2008, e na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem à presença de Vossa Excelência ajuizar, perante o Conselho Especial desse Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a presente

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**COM PEDIDO LIMINAR**

contra a **Lei Distrital nº 7.088**, de 31 de março de 2022, em face do artigo 19, *caput* e inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



## I. Da lei impugnada

Eis a redação da Lei Distrital nº 7.088/2022:

**LEI Nº 7.088, DE 31 DE MARÇO DE 2022**  
(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Dispõe sobre a carreira Gestão de Resíduos Sólidos e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL,

Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A carreira Gestão de Resíduos Sólidos fica extinta, na forma desta Lei.

Art. 2º Os atuais integrantes da carreira Gestão de Resíduos Sólidos passam, a partir da vigência desta Lei, a integrar a carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal, na forma que segue:

I – de Gestor de Resíduos Sólidos para Gestor em Políticas Públicas e Gestão Governamental;

II – de Analista de Resíduos Sólidos para Analista em Políticas Públicas e Gestão Governamental;

III – de Técnico de Resíduos Sólidos para Técnico em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

§ 1º O enquadramento de que trata o caput dá-se na mesma classe e padrão correspondentes ao da tabela em que o servidor se encontra atualmente.

§ 2º Os servidores atingidos por esta Lei seguem as regras estabelecidas para a carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal, inclusive no que tange à composição remuneratória e às regras de mobilidade.

§ 3º É vedado aos servidores abrangidos por esta Lei perceber qualquer parcela remuneratória, benefício ou vantagem que não seja inerente à carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal.

§ 4º Os critérios para concessão de gratificações, adicionais e apuração de mérito para promoção dos servidores de que trata este artigo devem obedecer ao disposto nas normas que regem a carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal.

§ 5º Os servidores de que trata esta Lei devem permanecer lotados e em efetivo exercício no Serviço de Limpeza Urbana – SLU ou cedidos para os diversos órgãos da administração pública, por um período mínimo de 18 meses contados a partir da vigência desta Lei.

Art. 3º O quantitativo de cargos da carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental passa a ser o descrito abaixo:

I – Gestor em Políticas Públicas e Gestão Governamental: 2.435 cargos;

II – Analista em Políticas Públicas e Gestão Governamental: 4.379 cargos;



III – Técnico em Políticas Públicas e Gestão Governamental: 2.568 cargos.

Art. 4º Aplica-se o disposto nesta Lei aos servidores aposentados e aos beneficiários de pensão vinculados à carreira Gestão de Resíduos Sólidos.

Art. 5º Nenhuma redução de remuneração pode resultar da aplicação do disposto nesta Lei, sendo assegurada, em forma de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI, a parcela correspondente à diferença eventualmente obtida.

Art. 6º Os aprovados no concurso público vigente para a carreira extinta por esta Lei devem ser aproveitados na carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal, respeitadas as prescrições legais para nomeação de servidores públicos.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Revogam-se as disposições em contrário.

## II. Da Inconstitucionalidade da lei impugnada

Registre-se, inicialmente, a presente ADI é oriunda de representações do Tribunal de Contas do Distrito Federal e da Associação de Gestores em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal (ADESP-DF).

Impugna-se na presente ação todos os dispositivos da Lei Distrital nº 7.088/2022. Isso porque os dispositivos da lei, que extinguem uma determinada carreira e promovem a transposição de todos os servidores para carreira diversa, possuem nítida **interdependência**. Impõe-se, portanto, a declaração da inconstitucionalidade de todo o bloco normativo ora impugnado, em atenção à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 9.932/99. EXIGÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR (CF, ARTIGO 192, II). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIAL DEFICIENTE QUANTO À ANÁLISE DOS TEXTOS IMPUGNADOS. NÃO-CONHECIMENTO DA AÇÃO. PRECEDENTES.

1. **Impugnação isolada apenas de partes de um sistema legal, interligadas ao seu conjunto, torna inviável o conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade, dado que, reconhecida a inconstitucionalidade parcial de alguns preceitos, os outros perdem o seu sentido.**

2. Não se conhece da ação direta de inconstitucionalidade, se a inicial deixa de proceder ao cotejo analítico de todas as suas disposições, tendo em vista os dispositivos constitucionais apontados como violados. Ação direta de inconstitucionalidade que não se conhece.

(STF - ADI 2174-5/DF - Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA - Data de julgamento: 14/4/2000 - DJ de 7/3/2003.)



Da detida análise da Lei Distrital nº 7.088/2022 é possível constatar que ela, ao promover a transposição funcional de servidores ocupantes de cargos diversos da carreira Gestão de Resíduos Sólidos para a carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal (art. 2º), **sem a prévia aprovação em concurso público**, apresenta incompatibilidade vertical com o artigo 19, *caput* e inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, que estabelecem (grifos acrescentados):

Art. 19. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, **obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação e interesse público**, e também ao seguinte:  
(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público **depende de aprovação prévia em concurso público** de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão, declarados em lei, de livre nomeação e exoneração;

No caso presente, vê-se que a lei impugnada constitui **nova tentativa** de introduzir no ordenamento jurídico distrital a possibilidade de transposição de servidores que atuam no Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU/DF, **autarquia** vinculada à Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal, para carreira diversa, em franca violação aos ditames da Lei Orgânica do Distrito Federal e da Constituição da República que exigem a aprovação em concurso público.

Transcrevam-se, por oportuno, trechos relevantes da representação da ADESP-DF (em anexo) que bem evidenciam a existência de diferenças significativas entre as atribuições das duas carreiras:

A carreira de Conservação e Limpeza Pública, atual carreira de Gestão de Resíduos Sólidos, desde o ano de 2006, possui as atribuições específicas e vinculadas ao âmbito de atuação do Serviço de Limpeza Urbana (Lei n. 3.752/06).

Nesse sentido, por haver atribuições devidamente identificadas, verifica-se uma alteração no conteúdo ocupacional dos cargos de outras áreas da Administração Pública.

Inclusive, ressalta-se que o Serviço de Limpeza Urbana – SLU é uma autarquia do Governo do Distrito Federal – GDF vinculada à



Secretaria de Estado do Meio Ambiente, tendo como finalidade a gestão da limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos urbanos (Decreto nº 41.693/21, da Lei Distrital nº 5.418/2014 e Lei nº 7.095/22).

Já a carreira de Gestão Governamental e Políticas Públicas integra o Ciclo de Gestão do Distrito Federal e tem por responsabilidade a elaboração, implantação, implementação e avaliação das políticas públicas e a gestão pública em nível estratégico-executivo (Lei nº 5.190/13).

Portanto, a carreira de Gestão de Resíduos Sólidos tem atribuições específicas vinculadas a uma Autarquia, já a carreira de Gestão Governamental e Políticas Públicas tem as suas atribuições vinculadas à Administração Direta.

Logo, o conteúdo ocupacional entre os cargos extintos e aqueles para os quais se destina o aproveitamento não são semelhantes, logo, tal situação caracteriza provimento derivado por transposição funcional, em violação aos artigos 1º e 19, II, da Lei Orgânica do DF.

Ressalte-se, outrossim, que a lei impugnada em muito se **assemelha à Lei Distrital nº 5.276/2013**, julgada **inconstitucional** pelo Conselho Especial do Tribunal de Justiça local, que promovia a mesma transposição ora impugnada.

Eis a ementa do referido acórdão, que torna evidente a existência dos mesmos vícios de inconstitucionalidade entre as duas leis (grifos acrescentados):

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 5.276/2013. EXTINÇÃO DA CARREIRA "GESTÃO SUSTENTÁVEL DE RESÍDUOS SÓLIDOS". APROVEITAMENTO DOS SERVIDORES NA CARREIRA "POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL". NÃO CARACTERIZAÇÃO DE REESTRUTURAÇÃO CONVERGENTE DE CARREIRAS ANÁLOGAS. CONFIGURAÇÃO DE PROVIMENTO DERIVADO. TRANSPOSIÇÃO FUNCIONAL. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE DE ATRIBUIÇÕES QUANTO AO ÂMBITO DE ATUAÇÃO, DE COMPATIBILIDADE REMUNERATÓRIA E DE EQUIVALÊNCIA DE REQUISITOS DE ESCOLARIDADE PREVISTOS EM LEI. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.**

1. A ascensão ou **transposição funcional constituem formas de provimento derivado inconstitucionais por violarem o princípio do concurso público.**

2. O Supremo Tribunal Federal passou a reconhecer, excepcionalmente, a higidez do aproveitamento de servidores de cargos extintos em outro cargo, afastando, no caso, a tese de violação à exigência de prévia aprovação em concurso público, quando esse aproveitamento dá-se em cargo recém-criado ou em cargo inserido em carreira diversa com atribuições, inequivocamente, similares àquelas do cargo extinto (reestruturação convergente de carreiras análogas).



3. Com a criação da carreira de "Conservação e Limpeza Pública", cuja denominação atual é "Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos", houve a inequívoca especificação das atribuições, as quais passaram a se voltar ao âmbito de atuação do SLU, motivo pelo qual inexistente similitude em relação às atribuições concernentes a outras áreas da Administração Pública (âmbito de atuação da carreira "Políticas Públicas e Gestão Governamental").

4. Não é possível o aproveitamento de ocupante de determinado cargo extinto em carreira já existente, para a qual é exigido requisito diverso (nível de escolaridade mais avançado).

5. A Lei Distrital nº 5.276/2013 incorreu em vício material de inconstitucionalidade (ofensa manifesta ao art. 19, caput, e incisos II e VIII da Lei Orgânica do DF) diante da configuração de "provimento derivado", ante a inobservância: i) da afinidade de atribuições; ii) da compatibilidade remuneratória; e iii) da equivalência dos requisitos exigidos em lei.

6. Pedido julgado procedente. Declaração da inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 5.276/2013. Eficácia *erga omnes* e efeitos *ex tunc*.

(Acórdão 829986, 20140020042304ADI, Relator: JOSÉ DIVINO, , Relator Designado: SIMONE LUCINDO CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 28/10/2014, publicado no DJE: 10/11/2014. Pág.: 25)

No referido julgado, concluiu-se expressamente pela configuração de provimento derivado, ante a **“inobservância: i) da afinidade de atribuições; ii) da compatibilidade remuneratória; e iii) da equivalência dos requisitos exigidos em lei”**.

Contra o referido acórdão foi interposto recurso extraordinário perante o Supremo Tribunal Federal (**RE nº 879.169**), tendo sido negado provimento ao referido apelo com fundamento na **Súmula Vinculante nº 43**, que estabelece (grifos acrescentados):

**É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.**

Ou seja, é sabido que constitui forma inconstitucional de provimento o chamado aproveitamento ou transposição de servidor que ingressara no funcionalismo público em determinada carreira e, por lei, passa a ocupar outro cargo público: cuida-se, também nesta hipótese, de ingresso em cargo diverso



daquele no qual o servidor foi legitimamente admitido. Logo, tem-se por certo o desrespeito ao preceito constitucional, por manifesta vulneração do princípio da isonomia.

O Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, ao analisar dispositivos de leis distritais que promoviam semelhante transposição, tem fixado entendimento no mesmo sentido (grifos acrescentados):

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO CLDF N. 170/2001. OFENSA A PRECEITOS DA LEI ORGÂNICA DO DF (ART. 19, CAPUT E INCISOS I, II E XII). NÃO CONHECIMENTO DO PEDIDO DE DECLARAÇÃO INCIDENTAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MÉRITO. NOVA ORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA DO CARGO DE ASSISTENTE LEGISLATIVO - TAQUÍGRAFO (NÍVEL MÉDIO) CONSOANTE ESTRUTURA DO CARGO DE ASSESSOR LEGISLATIVO (NÍVEL SUPERIOR). PROIBIÇÃO DE VINCULAÇÃO OU EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS. FORMA VELADA DE "**APROVEITAMENTO**" **DE SERVIDORES NO CARGO TRANSFORMADO. HIPÓTESE DE "TRANSPOSIÇÃO" QUE MALFERE A LIVRE ACESSIBILIDADE AOS CARGOS PÚBLICOS E A NECESSIDADE DE PROVIMENTO POR CONCURSO PÚBLICO.** PEDIDO CONHECIDO EM PARTE E NESTA EXTENSÃO ACOLHIDO.

(...)

III - A Resolução n. 170/2001 da Câmara Legislativa do Distrito Federal, **ao estabelecer que a nova organização da estrutura do cargo de Assistente Legislativo - Taquígrafo, de nível médio, passaria a ser a do cargo de Assessor Legislativo (nível superior), ofendeu preceito da Lei Orgânica do DF que veda a vinculação ou equiparação de vencimentos para efeito de remuneração no serviço público.** IV - Embora não se tenha usado expressamente termos como transformação ou transposição, não se tenha alterado o nome do cargo a que se atribuiu a função de executar os serviços de taquigrafia descritos no anexo VI do Plano de Cargos e Salários da CLDF, nem se tenha ressalvado a situação daqueles que ingressaram no aludido cargo sem a nova qualificação, até mesmo porque antes não exigível, **restou caracterizado o efetivo "aproveitamento" de servidores em cargos que passaram a ser dotados de nova estruturação, o que contraria os postulados do livre acesso e da investidura no cargo público efetivo por concurso, que não se restringe apenas ao primeiro provimento.** V - Parcial conhecimento e procedência dos pleitos veiculados na ação direta de inconstitucionalidade, por violação ao art. 19, *caput* e incisos I, II e XII, da LODF, declarando-se materialmente inconstitucional a norma impugnada.



(Acórdão 160690, 20010020029647ADI, Relator: JERONYMO DE SOUZA, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 16/8/2002, publicado no DJU SEÇÃO 3: 8/10/2002. Pág.: 94)

Também adotou essa linha de inteligência o precedente abaixo (grifos acrescentados):

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ART. 11 DA LEI DISTRITAL Nº. 2.743/01 - VÍCIO MATERIAL - TRANSPOSIÇÃO DE SERVIDORES PARA CARGO PÚBLICO DIVERSO DAQUELE PARA O QUAL PRESTARAM CONCURSO PÚBLICO - ART. 19, INC. II DA LODF.**

A lei impugnada ao determinar a transposição de determinados servidores para outra carreira, afronta o disposto no art. 19, inc. II da LODF, que impõe a aprovação prévia em concurso público para a investidura de cargo ou emprego público, proibindo, assim, qualquer forma de provimento derivado de cargos públicos. **Não importa a simples aprovação em concurso público para a ocupação do cargo, mas a aprovação para o cargo a ser ocupado, não se admitindo a transposição de servidores, ainda que concursados, para outros cargos para os quais não prestaram concurso público.**

(Acórdão n.263398, 20050020021808ADI, Relator: VASQUEZ CRUXÊN, Conselho Especial, Data de Julgamento: 09/01/2007, Publicado no DJE: 24/05/2010. Pág.: 35)

Assim, conclui-se que a Lei Distrital nº 7.088/2022 propicia o provimento irregular de cargos públicos, em afronta aos princípios do concurso público como forma de investidura em cargo ou emprego público, da isonomia – consubstanciado na igualdade de acesso aos cargos públicos a todos os brasileiros –, da impessoalidade, da moralidade, da razoabilidade e do interesse público, todos expressos na Lei Orgânica do Distrito Federal.

A hipótese, portanto, tendo em vista a franca inconstitucionalidade que fulmina todos os dispositivos da lei impugnada, está a merecer o reconhecimento de sua inconstitucionalidade material por essa Egrégia Corte de Justiça, de sorte a afastá-los do ordenamento jurídico local com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

### **III. Da necessidade de concessão da medida liminar**

De acordo com os artigos 114 a 116 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, desde que presentes os requisitos,



admite-se a concessão de **medida liminar** para a suspensão da lei impugnada até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, releva considerar que a aparência do bom direito se encontra devidamente demonstrada. Os fundamentos constitucionais acima invocados demonstram a plausibilidade da tese sustentada.

Igualmente, impende registrar que o aspecto da urgência – *periculum in mora* – encontra-se presente à saciedade, na medida em que a norma impugnada promove inequívoca transposição funcional de servidores de uma autarquia do Distrito Federal para carreira diversa, com significativo aumento de despesas e em franca violação à exigência constitucional de prévia aprovação em concurso público para o provimento de cargos.

Ademais, por constituir nova tentativa de transposição funcional **já declarada inconstitucional** em sede de controle abstrato de constitucionalidade (ADI nº 2014.00.2.004230-4 – Pje nº 0004256-29.2014.8.07.0000), urge que a questão receba resposta por parte do Poder Judiciário local, de sorte que se evitem maiores lesões aos postulados consagrados tanto na Constituição Federal quanto, no que aqui interessa, na Lei Orgânica do Distrito Federal.

Outrossim, alia-se à avaliação da existência do *periculum in mora* a mensuração a respeito da premência da decisão em face de **relevante interesse de ordem pública**, consoante se depreende do sentido finalístico da norma inscrita no artigo 170, § 3.º do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, e no artigo 10, § 3.º, da Lei 9.868, de 1999, aplicáveis ao caso.

Nesse sentido, com o objetivo de possibilitar a suspensão da eficácia de diversas normas inconstitucionais, o Supremo Tribunal Federal iterativamente tem afirmado que o *periculum in mora* também consiste na **conveniência da concessão da medida cautelar**, cuja justificativa ontológica reside no caráter político que reveste o controle de constitucionalidade (RTJ 145/775 e 154/779), na medida em que age o órgão incumbido da fiscalização abstrata da constitucionalidade das leis como verdadeiro “legislador negativo”.



Assim, a hipótese em tudo recomenda a concessão da medida acauteladora *inaudita altera pars*.

Por esses motivos, justifica-se a suspensão liminar da lei impugnada. *Alternativamente*, pede o Ministério Público que seja imposto ao caso o **rito previsto no art. 113** do Regimento Interno desse Eg. TJDFT: “*Se houver pedido de liminar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e para a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações no prazo de dez dias e a manifestação do Procurador-Geral do Distrito Federal e do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Conselho Especial, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação*”.

#### **IV. Do Pedido**

Diante do exposto, requer o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

- a) O recebimento da presente ação, para que seja de imediato submetido pelo Desembargador Relator o pedido de liminar ao Egrégio Conselho Especial do TJDFT, *inaudita altera pars*, nos termos do § 3º do artigo 10, e dos §§ 1º e 2º do artigo 11 da Lei 9.868, de 1999, para suspender a eficácia da **Lei Distrital nº 7.088**, de 31 de março de 2022, com efeitos *ex nunc* e *erga omnes*, até decisão definitiva;
- b) após a decisão do pedido de concessão de medida liminar pelo Egrégio Conselho Especial, que seja intimado o Governador do Distrito Federal e o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para prestarem informações acerca da lei ora impugnada, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6.º da Lei 9.868, de 1999;



- c) em seguida, que seja intimada a Procuradora-Geral do Distrito Federal, para falar como curadora da lei impugnada, nos termos do artigo 8º da Lei 9.868, de 1999, e do § 3º do artigo 103, da Constituição da República;
- d) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar parecer sobre o pedido, na condição de *custos constitutionis*; e
- e) a procedência do pedido, confirmando-se a medida liminar eventualmente concedida, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade da **Lei Distrital nº 7.088**, de 31 de março de 2022, porque contrária aos artigos 19, *caput* e inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 14 de agosto de 2023.

*(assinado digitalmente)*

**Georges Carlos Fredderico Moreira Seigneur**

Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios

*(assinado digitalmente)*

**Daniel Pinheiro de Carvalho**

Promotor de Justiça Adjunto

Assessor Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ